

ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ между органами управления образованием

Владимир Шкатулла,
*ведущий научный сотрудник Института законодательства
и сравнительного правоведения при Правительстве РФ,
профессор, кандидат юридических наук*

Ключевым вопросом развития образования на период до 2020 года становится переход образования с инерционного на инновационный путь развития. Одно из средств перехода образования с одной модели на другую — новая правовая модель управления образованием.

Модель управления образованием может включать задачи управления, уровни (ступени) управления, функции органа управления, полномочия, ответственность и другие характеристики. Сегодня система управления образованием не в состоянии решать поставленные государством, бизнесом и обществом задачи. Поэтому необходимо, прежде всего, уточнить, а по существу изменить задачи системы образования и образовательного законодательства,

функции государственных и муниципальных органов, управляющих сферой образования; перераспределить полномочия этих органов, ответственность государственных и муниципальных органов за качество управления или за достижение показателей состояния системы образования.

Существующие уровни управления отражают федеративную структуру российского

государства. На основании новых задач, поставленных государством перед системой образования, целесообразно перераспределить полномочия между Федерацией, субъектом РФ и местными органами самоуправления. Федерацию

и субъекты РФ следует освободить от управления конкретными образовательными учреждениями, передав эти функции местным органам самоуправления и образовательным округам. Другая тенденция развития системы управления состоит в том, чтобы перераспределить ответственность за выполнение функций по управлению системой образования. Улучшив качество управления на уровне местного самоуправления, на нём, как на фундаменте, можно поднять в целом качество управления образованием в стране.

Полномочия госорганов и органов местного самоуправления по управлению образованием сегодня напоминают перевернутую пирамиду: очевидны дисбаланс полномочий государственных и муниципальных органов управления образованием, чрезмерная централизация управленческих полномочий, в то время как эффективность управления предполагает баланс централизации и децентрализации. Сегодня Федерация наделена 25 полномочиями, субъект РФ — 18 полномочиями, образовательное учреждение обладает компетенцией из 23 полномочий. В то же время самый близкий к школе уровень управления образованием — муниципальный — недостаточно включён в систему управления, так как обладает только пятью полномочиями. Совершенно очевидно, что более всего полномочий должно быть у школы и самого близкого к ней, хорошо знающего её нужды и особенности местного органа управления образования.

Существует закономерность: чем дальше отстоит орган управления от школы, образовательного процесса, тем меньше он знает и понимает потребности потребителей в качестве образовательных услуг.

Компетенция Федерации в области управления образованием

В стратегической программе развития России до 2020 года отмечается, что государство провело чёткое разграничение полномочий Федерации, регионов и местного самоуправления — с одновременной передачей большей части функций в сфере социально-экономического развития на региональный и местный уровень, с определением их финансовой и материальной базы. Этот вектор имеет стратегическое значение и будет развиваться далее. В развитии этого вектора около 15 полномочий Федерации по управлению образованием, закреплённые в статье 28 Закона об образовании, целесообразно передать субъектам РФ. Это полномочия записаны в следующих пунктах:

3 — разработка и реализация федеральных и международных программ развития образования с учётом социально-экономических, демографических и других условий и особенностей, в том числе вопросы содействия организации образования на языках народов Российской Федерации в иных государствах;

4 — формирование федеральных государственных органов управления образованием, а также ведомственных органов управления образованием и руководство ими, назначение руководителей этих органов;

5 — согласование назначений руководителей образовательных учреждений федерального подчинения, если иное не предусмотрено законом и типовыми положениями об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов: все образовательные учреждения целесообразно переподчинить образовательным округам, местным органам управления, при этом статус федеральных образовательных учреждений имеет право на существование;

6 — установление порядка создания, реорганизации и ликвидации образовательных учреждений: этот порядок может устанавливать субъект РФ;

8 — создание, реорганизация и ликвидация образовательных учреждений федерального подчинения, аттестация и государственная аккредитация образовательных учреждений, создание независимой от органов управления образованием государственной системы аттестационно-диагностических центров, государственной аттестационной службы;

9 — организация и координация материально-технического обеспечения Федеральной программы развития образования и иных целевых федеральных программ в области образования;

10 — разработка и утверждение типовых положений об образовательных учреждениях (от типовых положений целесообразно отказаться, заменив их законами об отраслях образования);

12 — установление порядка аттестации педагогических работников государственных и муниципальных образовательных учреждений и работников органов управления образованием;

13 — регулирование трудовых отношений, установление норм труда и федеральных нормативов его оплаты в образовательных учреждениях;

16 — установление:

- налоговых льгот, стимулирующих развитие образования;
- федеральных нормативов финансирования образования учащихся, воспитанников;
- порядка финансирования образовательных учреждений;
- обязательных на территории Российской Федерации минимальных размеров ставок заработной платы и должностных окладов работников образовательных учреждений, соответствующих профессионально-квалификационным группам и работников государственных органов управления образованием;
- льгот различным категориям учащихся, воспитанников образовательных учреждений и педагогических работников государственных и муниципальных образовательных учреждений, видов и норм материального обеспечения учащихся, воспитанников и педагогических работников;
- порядка предоставления гражданам и погашения ими личного государственного образовательного кредита;

- образовательного ценза педагогических работников;
- федеральных требований к образовательным учреждениям в части строительных норм и правил, санитарных норм, охраны здоровья учащихся, воспитанников, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, минимальной оснащённости учебного процесса и оборудования учебных помещений;

17 — прямое финансирование образовательных учреждений федерального подчинения, если иной порядок не предусмотрен типовыми положениями об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов (полномочие можно передать местным органам самоуправления с соответствующим финансированием);

18 — информационное и научно-методическое обеспечение системы образования, разработка в пределах своей компетенции примерных учебных планов и программ курсов, дисциплин, организация издания учебной литературы и производства учебных пособий. Создание единой для страны системы информации в области образования (полномочие можно частично передать субъекту РФ);

23 — лицензирование образовательных учреждений по программам высшего профессионального и послевузовского профессионального образования, выдача лицензии на право ведения образовательной деятельности по указанным программам.

К полномочиям Федерации целесообразно добавить новые полномочия: установление федерального перечня образовательных услуг, которые обязаны оказывать образовательные учреждения всех типов и видов, установление количественных и качественных показателей каждой услуги; создание и размещение в Интернете постоянно обновляемой (бесплатной для потребителей услуг) библиотеки для учащихся

в образовательных учреждениях всех видов и типов, педагогов и родителей, а также лиц, повышающих квалификацию.

Компетенция субъекта РФ в области управления образованием

Из 18 полномочий субъекта РФ в области управления образованием семь полномочий утратили силу. От Федерации и субъектов РФ целесообразно передать все полномочия по созданию и ликвидации образовательных учреждений образовательным округам, местным органам самоуправления.

Компетенция местного органа самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере образования

Шесть полномочий муниципальных районов и городских округов в сфере образования, перечисленные в статье 31 Закона РФ «Об образовании», целесообразно расширить за счёт передачи полномочий от Федерации и субъектов РФ. Качество образования можно повысить, приблизив управление образованием к образовательному учреждению, к территории, на которой оно находится. Всё более востребованным становится межмуниципальный уровень управления в виде образовательных округов.

Каждому субъекту РФ целесообразно предоставить возможность разрабатывать свою модель школьного округа, которая отражает особенности территории. Школьный округ может вести более эффективную кадровую политику, включая публичную оценку профессионализма директоров и педагогов. Школьный округ, обладая необходимыми финансовыми возможностями, может обеспечить финансирование деятельности школ по нормативам, которые разрабатываются субъектом РФ (сегодня многие муниципальные районы и городские округа не в состоянии финансировать работу школ по научно-обоснованным нормативам). **НО**



ЮРИДИЧЕСКИЕ КОНСУЛЬТАЦИИ

На вопросы отвечает **Елена Болотова**, профессор кафедры дисциплин государственно-правового цикла юридического факультета Университета РАО

? По какому разряду начисляется заработная плата молодому педагогу, имеющему высшее образование и диплом с отличием? Галия

Положение о молодых специалистах является региональным правовым актом. Рекомендуем Вам обратиться в орган управления образованием, которому подчиняется Ваше образовательное учреждение.

? Входит ли стаж в качестве старшей пионервожатой в список профессий, имеющих право на льготную пенсию? Выигрывались ли суды по решению данных вопросов? Бунцева

Согласно Постановлению Президиума Верховного Суда РФ от 01.08.2007 «Обзор законодательства и судебной практики Верховного суда РФ за второй квартал 2007 года» период работы в должности вожатой подлежит включению в стаж работы при условии, что работником должно быть выработано не менее 2/3 стажа, требуемого для назначения пенсии, в учреждениях, организациях и должностях, работа в которых даёт право на эту пенсию.

В случае отказа Пенсионного фонда признать период работы пионервожатой в стаж для досрочного назначения трудовой пенсии по старости Вам следует за защитой своих прав с письменным отказом обратиться в суд.

? Сколько единиц заместителей директора по учебно-производственной работе вошло в штатное расписание 1992 г. (для оформления на льготную пенсию)? Яковлева

В соответствии с Приказом Минвуза СССР от 04.01.1988 № 1 «О расширении прав руководителей средних специальных учебных заведений и органов по их управлению» руководители учреждений СПО могли утверждать структуру и штатные расписания учебного заведения в пределах выделенного фонда заработной платы и должностных окладов (ставок), предусмотренных для работников средних специальных учебных заведений. У руководителей этих учреждений было право вводить должности заведующих отделениями при наличии не менее 150 человек приведённого контингента учащихся на одной специальности.

Поэтому количество заместителей директора по учебно-производственной работе могло быть различным в разных учреждениях СПО.